

廃棄物収集システムの政策移転に係る比較事例研究

- ニューヨーク市・東京都・バングラデシュ国ダッカ市の定時定点収集の事例を通じて -

○ (正) 小谷倫加恵¹⁾

1) 八千代エンジニアリング株式会社

1. はじめに

開発途上国の廃棄物収集改善の手法の1つに「定時定点収集 (Fixed-Time Fixed-Place collection)」の導入がある。定時定点収集とは、住民自らが廃棄物を容器又は袋に入れて決められた「収集日時」に定められた「収集地点」に排出し、市役所等の収集車が集積場所を巡回して廃棄物を回収する収集形態を指す。定時定点収集は、行政側の収集機材や作業員が不足する中で、大規模な機材投入をせずに収集作業の効率化や衛生改善を実現できることから、国際協力の現場で有効な支援方法の1つとして認識されている。他方で、定時定点収集は住民の協力無しには実現できないことや、行政側と住民側の双方がルールを守るといった信頼関係を構築できないと定着が難しいことから、必ずしも全ての国・地域において収集改善の万能薬になるとは言い切れない。

バングラデシュ国ダッカ市 (現在の南北ダッカ市) では、2000年以降、様々なスキームを活用し、国際協力機構 (JICA) による廃棄物管理改善支援が行われている。この中でコンパクター車による収集方法として定時定点収集が導入され、周辺に廃棄物が散乱して異臭の原因となっていた約400カ所のダストビン (コンクリート製の公共ごみ箱) を閉鎖することができた (JICA, 2015)。このような改善の取り組みの中で、ダッカ市における収集方法は多様な発展を見せており、地域や排出者ごとに定時定点収集にも様々なバリエーションが確認されている。翻って、日本における定時定点収集の歴史を見てみると、「東京都は先駆けとしての役割を果たし、東京都での経験が全国に広がった」と言われている (藤井・平川, 2008:73)。さらにこの背景を紐解くと、1960年当時、東京都と並ぶ大都市であったニューヨーク市の影響が、東京都の政策決定に色濃く反映されていることが分かる。本稿では、ニューヨーク市から東京都へ、そして東京都からダッカ市へと定時定点収集が移転し、変容しながら定着していった過程を「政策移転」研究の枠組みから整理し、定時定点収集が定着する社会条件について、受容可能性や社会的意義を含めて考察を試みた。

2. 分析枠組み

「政策移転 (policy transfer)」とは、「政策、行政の配置状況、制度に関する知識が、ある時期またはある地域、もしくは双方において、政策、行政の配置状況、制度の形成に活用される」ことを言う (Dolowitz and Marsh, 1996: 344)。政策移転に対する研究的関心の高まりは、1992年のマーストリヒ条約締結による欧州連合に端を発する。研究初期には政策波及論 (Policy diffusion) や政策収斂論 (policy convergence) のような、客観的な立場から政策の類似性を説明する研究が主流であった。その後、Roseの教訓導出 (Lesson-drawing) を区切りとして、de Jongの制度移植論 (Institutional Transplantation) やDolowitz and Marshの政策移転論 (policy transfer) など、より政策移転のプロセスや方法論の確立に貢献する研究も増加した。松浦 (2010) は、これらの既往研究に基づき、政策形成技法としての政策移転の方法論を「政策移転ガイドライン」として提示している。政策移転ガイドラインでは、政策移転の目的を「社会改革」「問題解決」「生存・適合」の3つと設定し、それぞれの移転対象を「制度・文化」「政策・事業」「シンボル」と定義付けている。吉川 (2020) では、さらに政策移転ガイドラインを発展させ、政策移転の成否の判断に「受容可能性 (acceptability)」の観点が必要であることを指摘している。受容可能性は「政治的受容可能性」と「公共的受容可能性」に分類され、表1のように政策移転の類型ごとに必要な受容可能性のレベルが異なる。本稿では、このような政策移転の枠組みや受容可能性の視点から政策移転の事例を考察する。

表1 移転の目的と政治的・公共的受容可能性

	政治的受容可能性	公共的受容可能性
社会改革のための政策移転	○	○
問題解決のための政策移転	△	○
生存・適合のための政策移転	△	×

出典: 吉川 和挟 (2020) 「政策移転先における政策の受容可能性」『社会システム 研究』23:23-36

3. 定時定点収集に係る政策移転の事例分析

3.1 1950年代のニューヨーク市と東京都の廃棄物収集システムの比較

【連絡先】〒111-8648 東京都台東区浅草橋5-20-8 八千代エンジニアリング(株) 海外事業部 チームリーダー (資源循環) 小谷倫加恵 Tel: 03-5822-6764 FAX: 03-5822-2794 e-mail: rk-kodani@yachiyo-eng.co.jp

【キーワード】廃棄物管理、政策移転、定時定点収集、バングラデシュ、国際協力

東京都清掃局（1958）によると、東京都は「大都市で行っている清掃事業のうち東京都が比較しうる最も代表的なものはニューヨーク市の清掃事業」（東京都清掃局，1958:1）と考え、ニューヨーク市の清掃行政を参照していたことが伺える。表2に示すとおり、1950年代頃のニューヨーク市では清掃局（Department of Sanitation）が廃棄物の収集及び処理を担っており、厨芥（garbage）と雑芥（trash）に分別して毎日平均約12,000トン（東京都の約3倍）が収集されていた。ニューヨーク市では1953年から家庭の厨芥容器改善運動が実施されており、厨芥容器（分厚い鉄製で完全に密閉できる蓋がついているものが主流）を利用した定時定点収集がこの時既に実施されていたことが伺える。東京都からニューヨーク市に派遣された視察団は、「特に感心したのは市民がごみの収集に非常に協力していることである」（同 p. 16）との観察結果を記録している。

表2 1950年代のニューヨーク市と東京都の廃棄物収集システム比較

項目	ニューヨーク市	東京都	出典
行政機関	ニューヨーク市清掃局 (Department of Sanitation)	東京都清掃局	1
居住人口	1,128万人 (1950年)	1,234万人 (1950年)	2
清掃地区	56 清掃区 (district) 234 清掃地区 (section)	36 清掃事務所	1
収集量	約12,000トン	約4,000トン	1
分別区分	全域：厨芥 (garbage) / 雑芥 (trash)	分別：収集区域の69% 混合：収集区域の31%	1

出典1：東京都清掃局（1958）大都市清掃事業の方向。東京都財務局印刷工場
出典2：国立社会保障・人口問題研究所（2021）人口統計資料集

3.2 1960年の東京都における定時定点収集の導入とその背景

東京都での定時定点収集の導入の火付け役となったのがニューヨーク市清掃局の次長であるヘンリー・リーブマンである。リーブマンは1960年に来日し、作業員の労働環境改善と合わせて蓋付き容器による混合収集の実施を提言した。時を同じくして、東京都では1964年に開催予定の東京オリンピックを前に、都市の美観や衛生状況の改善に対する社会的ニーズが高まりを見せていた。そこで、東京都はそれまで各戸に備え付けられていたごみ箱を撤去し、1960年に容量40リットルの蓋付きポリバケツ容器を利用した定時定点収集を導入した。その後、1966年には都内全域にまで拡大している。藤井・平川（2008）は、定時定点収集の成功要因として「行政側の収集効率改善や収集員の労働環境・社会的ステータスの改善などがその動機となったものであったが、これを受け入れた市民側にも、それまでは社会問題化しなかった臭気などの環境問題を改善するといった、ゴミ問題や環境意識の高まりを背景にして、多少不便でも新しい政策を受け入れるための『同意する力』が備わっていた」（同 p. 64）ことを指摘している。また、機械化（モータリゼーション）の機運も、定時定点収集の定着を後押しする形となった。以上より、東京都では定時定点収集に対する政治的受容可能性・公共的受容可能性が共に高い状態だったと言える。その後、1973年には資源・エネルギー問題を背景に分別収集に移行している。

年	1959年以前	1960-1966	1967-1972	1973以降
収集形態	ダストビン収集	定時定点収集		分別収集
社会的関心	戦後復興	ごみ箱の景観・臭気問題		資源・エネルギー問題
関連する主な出来事	▲リーブマン来日(1960) ▲東京オリンピック開催(1964) ▲オイルショック(1973)			

図1 東京都における収集形態の変遷（1950年代～1970年代）

出典：東京都清掃局（2000）及び藤井・平川（2008）を元に筆者作成

3.3 バングラデシュ国ダッカ市における定時定点収集の導入と今後の調査研究の方向性

ニューヨーク市から東京都への政策移転と比較して、ダッカ市における定時定点収集の導入はその背景や内容が大きく異なる。その要因の1つとして、一次収集との共存が挙げられる。東京都では定時定点収集の導入によって、パタ屋・クズ屋と呼ばれる一次収集が大きく衰退したのに対し、ダッカ市で住民ではなく収集人が定点まで廃棄物を運ぶ仕組みとし、一次収集人との共存を図っている。定時定点収集の導入は、一義的には「問題解決のための政策移転」であるが、ダッカ市の事例から得られる教訓として特筆すべき点は、定時定点収集の導入を通じて作業員の労働環境改善や社会的地位の向上など、社会・文化に関わる変革（「社会改革のための政策移転」）が実現している点である。国際協力という特殊な文脈の中では、政治的・公共的受容可能性が低いまま「生存・適合のための政策移転」に陥るリスクを伴っており、ダッカ市の事例は3つの政策移転が絡み合いながら実現していると言える。本稿ではこれらの視点を踏まえた十分な議論を尽くせず、今後、データの裏付けに基づく検証や実践的含意の抽出が必要である。

【参考文献】

東京都清掃局（1958）「大都市清掃事業の方向」東京都財務局印刷工場
 東京都清掃局総務部総務課 編（2000）「東京都清掃事業百年史」東京都
 藤井 美文，平川 慈子（2008）「第1部 歴史的分析およびアクター分析 - 第1章 日本の分別収集システム構築の経験と途上国への移転可能性—タイにおける実験的調査からの検討—」『アジアにおけるリサイクル』日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所
 松浦 正浩（2010）「政策形成技法としての政策移転ガイドライン：既往研究からの知見」『社会技術研究論文集』7:171-181
 吉川 和挟（2020）「政策移転先における政策の受容可能性」『社会システム 研究』23:23-36
 Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996). “Who Learns What from Whom?: A Review of the Policy Transfer Literature” Political Studies, 44, 343-357.
 JICA（2015）「バングラデシュ国廃棄物管理機材整備計画協力準備調査報告書」八千代エンジニアリング株式会社